Misión de Observación Electoral

Intervención de la Misión de Observación Electoral – MOE en la audiencia pública de los Proyectos de Acto Legislativo No. 006, 007, 015, 016 y 018 de 2022 Senado

Reformas a la arquitectura institucional electoral y al sistema político electoral colombiano

5 de septiembre de 2022

Con fundamento en el análisis realizado a los proyectos de reforma constitucional, la MOE se permite presentar intervención escrita ante la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República. Si bien estas iniciativas buscan corregir las deficiencias de la actual estructura institucional electoral y el sistema político electoral, existen algunos puntos en los que se debe hacer mayor claridad o introducir cambios que no deriven en nuevos problemas dentro de la reforma que llegue a aprobar el Congreso de la República.

CONSIDERACIONES PREVIAS

En relación con el trámite de los proyectos de acto legislativo que son objeto de la presente audiencia pública, la MOE le solicita al Congreso de la República tener en cuenta las siguientes consideraciones previas.

1. **Priorización de la reforma a la arquitectura institucional**

   La reforma al Código Electoral y la de arquitectura institucional no deben ser tramitadas simultáneamente. En un orden lógico para conseguir la aprobación de las distintas reformas, presentar y aprobar en primer lugar el diseño institucional electoral permitirá viabilizar en gran medida muchas de las disposiciones que están incluidas en una reforma política-electoral, así como, un nuevo código electoral. Asimismo, y de cara a las Elecciones Locales de 2023 es urgente contar con una organización electoral imparcial y fortalecida.

2. **Separación de arquitectura electoral y reforma política-electoral**

   Es necesario tramitar los proyectos de reforma política y de arquitectura institucional de manera separada, en tanto: i) aunque son complementarios, el objeto y temática de cada proyecto de reforma es diferente lo cual supone diferentes niveles de análisis y debate por parte del Congreso; y ii) un trámite separado posibilitará alcanzar mayores consensos sobre dos conjuntos de reformas que en los últimos años se han hundido en diferentes ocasiones al ser presentadas como un solo texto.

I. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL ELECTORAL

A. Problemas identificados y recomendaciones

1. Autoridad electoral administrativa

En la conformación de la máxima autoridad administrativa en materia electoral, se recomienda al Congreso de la República establecer reglas que permitan **garantizar su independencia, imparcialidad, capacidad técnica y presencia territorial**. Para ello es necesario:

1.1 Establecimiento de períodos institucionales

Con el fin de garantizar el mantenimiento del conocimiento al interior de la autoridad electoral, los períodos de sus integrantes deben ser institucionales y así garantizar que su elección sea escalonada en el tiempo, de manera que siempre existan miembros que han recogido experiencia de años de trabajo y desarrollo de elecciones en la autoridad administrativa electoral.

1.2 Conformación escalonada

Se debe establecer un mecanismo que permita que periódicamente se elija un porcentaje de los integrantes de la autoridad electoral para evitar que cada cierto tiempo se haga un cambio total de sus integrantes. Lo anterior tiene como fin preservar el conocimiento técnico y las buenas prácticas que pueda desarrollar la autoridad administrativa.

1.3 Interdisciplinariedad de sus integrantes

Considerando que la organización de los procesos electorales requiere el conocimiento y experticia de diferentes disciplinas, es importante que la autoridad electoral incorpore enfoques interdisciplinares que puedan impactar en una organización de elecciones compatible con las necesidades de la ciudadanía.

1.4 Número de integrantes

Se recomienda que la máxima autoridad en lo electoral debería estar conformada por lo menos por siete (7) personas de forma que al interior de la corporación se pueda garantizar el principio de la doble instancia en todos los procesos sancionatorios que se adelanten, de conformidad con el derecho al debido proceso.

1.5 Conformación paritaria

Es importante establecer medidas para garantizar que por lo menos tres (3) de los siete (7) integrantes o cuatro (4) de los nueve (9) integrantes (dependiendo del número de integrantes) sean del otro sexo para asegurar la inclusión efectiva de la mujer en este organismo electoral. Este debe ser uno de los criterios considerados por las instancias involucradas en la postulación y elección de los integrantes de la autoridad electoral.

1.6. Mecanismos de postulación y elección no partidistas

Se debe eliminar **la postulación** de los integrantes de la autoridad administrativa electoral por parte de las organizaciones políticas. En caso de que el **mecanismo de elección** quede en sede del Congreso de la República, este debe contemplar la mayoría cualificada de dos terceras partes del Congreso en Pleno, de manera que la composición de la autoridad electoral administrativa, por ser un órgano tan sensible para la democracia, esté rodeada de un amplio consenso.

Asimismo, y con el objetivo de **evitar bloqueos políticos** al proceso de elección, se deben incluir reglas en los eventos en que no se logre dicho consenso después de un determinado número de votaciones. A manera de ejemplo, que la elección sea entonces realizada por alguna de las cortes, o se defina por concurso.

1.7 Régimen de inhabilidades especiales

Es necesario incorporar un régimen de inhabilidades especiales para las personas que quieran hacer parte de la autoridad electoral. Este debería contemplar la inhabilidad de las personas que durante por lo menos los cinco (5) años anteriores a la elección hubieran ejercido cargos de dirección al interior de partidos políticos; hayan sido candidatos, electos o no, a cargos de elección popular; o hayan formado parte del gobierno en cualquier nivel territorial, en calidad de ministros, directores de departamento administrativo o secretarios de despacho. En el mismo sentido, se deben establecer inhabilidades para hacer parte del gobierno o de las entidades (órganos) en cuya elección haya participado, una vez finalice el período en la autoridad electoral.

1.8 Determinación de la presencia territorial

La reforma constitucional debe contemplar criterios o directrices que definan la forma en que operará la desconcentración en el nivel departamental o regional de la autoridad electoral administrativa de cara al proceso de regulación legislativa que deberá asumir posteriormente el Congreso de la República.

2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Las elecciones llevadas a cabo en el año 2022 (Congreso y Presidencia de la República) mostraron a la sociedad colombiana que la Registraduría Nacional del Estado Civil no está del todo sujeta al sistema de pesos y contrapesos propio del Estado Social de Derecho colombiano, por ello es necesario:

2.1 Creación de un cuerpo colegiado que intervenga en la toma de decisiones

Aunque el CNE tiene como función ejercer la inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral, en la práctica las acciones desarrolladas por la Registraduría no tienen ningún tipo de fiscalización o supervisión, tal y como quedó evidenciado durante las Elecciones Nacionales 2022. Por ello, es necesario la creación de un cuerpo colegiado que intervenga en la adopción de las decisiones sobre el proceso electoral, el cual no debe tener origen partidista y debe gozar de plena autonomía administrativa y financiera.

2.2 La actual figura del Registrador(a) como director(a) de la organización de las elecciones

En una conformación colegiada de la máxima autoridad electoral, la figura del Registrador(a) Nacional del Estado Civil, asumiría una función de dirección administrativa y ejecución de las decisiones adoptadas por los demás integrantes de la entidad. En este sentido, esta persona cumpliría el rol de presidente y representante legal de la autoridad administrativa electoral. Se recomienda mantener la actual forma de elección.

2.3 Inclusión de la RNEC dentro de la autoridad administrativa electoral

Esto permitirá avanzar en un diseño institucional que desconcentre el poder y establezca un sistema de contrapesos efectivo al interior de la Organización Electoral. Por ello, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe pasar a formar parte de la autoridad administrativa electoral. Así, se brindarían mayores garantías y controles en lo que corresponde a la gobernanza de las elecciones en Colombia, se reduciría o eliminaría el poder absoluto que tiene actualmente la Registraduría y se disminuiría la toma unipersonal de decisiones.

Así mismo se lograría fortalecer las dos instituciones electorales como un solo cuerpo con mayor capacidad de personal, técnico y territorial.

3. Administración de justicia electoral

Con el fin de generar mayores garantías para la administración de justicia en los procesos electorales, encontramos conveniente la creación de una jurisdicción electoral que tenga las siguientes características:

3.1 Afectación de derechos políticos y distribución clara de funciones entre la autoridad administrativa electoral y la jurisdicción electoral

Para cumplir con los compromisos adquiridos por Colombia como parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollados en sentencias como PETRO URREGO VS. COLOMBIA, es necesario que todas las funciones sancionatorias que pueden restringir derechos políticos de funcionarios de elección popular queden en cabeza del poder judicial. Además, se deben examinar con detalle y eliminar funciones de la autoridad administrativa electoral, para que no haya duplicidad de funciones.

3.2 Creación de una jurisdicción electoral

Actualmente, la jurisdicción Contenciosa Administrativa es la competente para conocer sobre todos los procesos electorales. Esto ha hecho que, erradamente, se entiendan los actos electorales como una subespecie de los actos administrativos.

Sin embargo, como ya lo ha indicado el mismo Consejo de Estado, el acto electoral no responde a la lógica del acto administrativo, toda vez que el primero es producto del ejercicio de la función electoral y el segundo de la función administrativa. **Mientras que la función administrativa busca satisfacer las necesidades públicas, la función electoral tiene como propósito concretar la democracia**

participativa, así como organizar y legitimar el poder soberano radicado en el pueblo.

Otro aspecto que evidencia la particularidad de los actos electorales es la naturaleza y enfoque de los controles que se ejercen sobre dichos actos. En los actos administrativos lo que se busca es la reparación daños y en los juicios se privilegia la voluntad de la administración (presunción de legalidad de los actos administrativos) y los derechos particulares de los elegidos popularmente. **En cambio, en una jurisdicción electoral los conflictos deben resolverse con fundamento en la democracia y dando prevalencia a la voluntad popular.**

3.3 Garantías de acceso a la justicia

Debe existir control jurisdiccional posterior a cualquier actuación administrativa del ente electoral, como garantía del derecho a acceso a la administración de justicia, y de respeto por los derechos políticos y electorales de candidaturas, organizaciones políticas y votantes.

3.4 El Código Electoral debe establecer las reglas procesales para la nueva jurisdicción y regular las funciones de administración de justicia de la corte electoral

El proyecto de Código Electoral que se presentó durante la presente legislatura no responde a una nueva estructura institucional y es incompatible con las reformas que están promoviendo diversos sectores. Es fundamental que se defina primero el modelo institucional y las competencias de los distintos órganos antes de reformar los procedimientos electorales.

3.5 Garantía de presencia territorial

La Corte Electoral debe tener presencia territorial en función de la densidad poblacional y tamaño del censo electoral de los departamentos y regiones del país. Es fundamental que en procesos como los de las elecciones locales, se garantice respuesta pronta y capacidad para manejar procesos en todo el territorio.

3.6 Conformación de la Corte Electoral

La conformación de la Corte Electoral se debe regir por los mismos criterios de la autoridad electoral administrativa. Esto es: periodos institucionales, conformación paritaria y escalonada, régimen de inhabilidades especiales de ingreso y de salida, y el número de integrantes adecuado es de al menos siete (7) personas para garantizar la doble instancia. **La elección de los magistrados de la Corte Electoral debería estar a cargo del Congreso de la República en pleno con base en las ternas enviadas por cada una de las Altas Cortes**. Es requisito indispensable que sean profesionales en Derecho.

II. REFORMA POLÍTICA

Al plantearse una reforma que busca cerrar las listas para corporaciones públicas de elección popular, deben tenerse en cuenta distintos elementos que la MOE agrupa en dos grandes temas que deben desarrollarse a nivel constitucional, y que están previstos de múltiples maneras en los textos presentados, siendo estos:

1. Democracia al interior de las organizaciones políticas

1.1 Facultad sancionatoria de la autoridad electoral. La autoridad electoral debe mantener una facultad sancionatoria sobre las organizaciones políticas de no cumplirse con la obligación de utilización de mecanismos de democracia interna. Esta facultad puede ser subsidiaria a la contemplada por los partidos en el marco de sus propios estatutos. Así mismo, esto implica la posibilidad de impugnar las acciones de las organizaciones políticas para la selección de las candidaturas.

1.2 Parámetros mínimos para los mecanismos de democracia interna. Deben establecerse unos parámetros mínimos sobre los mecanismos utilizados para garantizar el cumplimiento del mandato de democracia interna de las organizaciones políticas. Lo anterior implica unas líneas generales que posteriormente deben ser desarrolladas legalmente. Dentro de este asunto debe dejarse la posibilidad de hacer consultas populares abiertas para la selección de las candidaturas.

1.3 Rol de la organización electoral sobre los mecanismos de democracia interna partidaria. *Debe quedar absolutamente claro en el texto constitucional la manera en que la Organización Electoral apoya el desarrollo, logística y financiación de los mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas*. Así mismo debe resolverse si estos mecanismos cuentan con financiación estatal anticipada para las campañas de los mecanismos democráticos internos.

2. Financiación de las campañas políticas

Para la MOE, el modelo de financiación de campañas políticas debe ser exclusivamente público y deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones.

2.1 No puede hablarse de la figura de financiación a través de reposición de votos en un modelo de financiación exclusivamente estatal, pues la entrega de los recursos debe darse en el inicio de la campaña y por ende se convierte en el único mecanismo de financiación. Esto no significa que no se deba hacer rendición de cuentas para determinar el monto gastado en el marco de las campañas.

2.2 Se deben entregar los recursos destinados a las campañas, una vez queda en firme la inscripción de las candidaturas.

2.3 A través de una ley se determinan los mecanismos de financiación indirecta o excepción a la regla general de financiación estatal, a través de aportes particulares en especie.

2.4 Debe quedar claro que los partidos administran y distribuyen los recursos.

2.5. El Estado colombiano ya financia campañas a través de reposición de votos. Esto implica que el impacto fiscal de financiación exclusivamente pública no debe ser sustancialmente superior a los recursos entregados a las campañas en la actualidad.

Frente a la disposición de establecer financiación exclusivamente pública que se encuentra en los distintos proyectos surgen las siguientes dudas que no son resueltas y que requieren aclararse en la capa de reforma constitucional.

2.6 ¿Cómo se distribuyen los recursos? - Se debe establecer el sistema de distribución de los recursos, sea este igualitario o proporcional.

2.7. ¿Cómo se determina el monto que se entrega a las organizaciones políticas? Debe tenerse en cuenta factores como el número de circunscripciones y cargos para determinar si los montos corresponden a una asignación de carácter nacional o territorial.

2.8 ¿Qué pasa con las coaliciones? Debe preverse cómo funciona el modelo de financiación pública cuando se presentan coaliciones.

2.9 ¿Qué pasa con los Grupos significativos de Ciudadanos? Debe tenerse en cuenta para determinar el modelo de financiación, qué pasa con los grupos significativos de ciudadanos, en la medida en que pueden representar un número alto de candidaturas en un sistema político como el colombiano que tiende hacia las candidaturas independientes. En las elecciones de autoridades locales de 2019 se presentaron más de 400 grupos significativos de ciudadanos.